



KOHTUMÄÄRUS

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Janek Laidvee
Määruse tegemise aeg ja koht	04.04.2022, Tallinn
Haldusasja number	3-21-829
Haldusasi	Mittetulundusühingu ROHELINE KOGUKOND, MTÜ Eesti Metsa Abiks, Päästame Eesti Metsad MTÜ ja Sihtasutuse Keskkonnateabe Ühendus kaebus Keskkonnaagentuuri teabenõude täitmise kohustamise nõudes
Menetlusosalised	Kaebaja I – Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND Kaebaja II – MTÜ Eesti Metsa Abiks Kaebaja III – Päästame Eesti Metsad MTÜ Kaebaja IV – Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus Kaebajate volitatud esindajad – v.adv Indrek Kukk, v.adv Karin Marosov Vastustaja – Keskkonnaagentuur, volitatud esindaja v.adv Martin Triipan
Menetlustoiming	Eelotsuse küsimine, menetluse peatamine

RESOLUTSIOON

1. Taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes:

1.1. Kas sellised andmed nagu põhikohtuasjas statistilise metsainventuuri püsiproovitükkide asukoha andmed, on käsitatavad keskkonnateabena keskkonnateabe direktiivi artikkel 2 lõike 1 punkti a või b tähenduses?

1.2. Kui esimesele küsimusele antud vastuse kohaselt on tegemist keskkonnateabega siis,

1.2.1. kas keskkonnateabe direktiivi artikkel 4 lõike 1 punkti d tuleb tõlgendada selliselt, et koostamisel olevate materjalide või lõpetamata dokumentide või andmete alla paigutuvad ka statistilise metsainventuuri püsiproovitükkide asukoha andmed?

1.2.2. Kas keskkonnateabe direktiivi artikkel 4 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada selliselt, et nimetatud sätte tingimus – niisugune konfidentsiaalsus on seadusega sätestatud – on täidetud, kui konfidentsiaalsuse nõue ei ole seadusega sätestatud konkreetse teabe liigi kohta, vaid on tuletatav tõlgendamise teel üldise iseloomuga õigusakti sättest, näiteks avaliku teabe seadusest või riikliku statistika seadusest?

1.2.3. Kas keskkonnateabe direktiivi artikkel 4 lõike 2 punkti b kohaldamisel tuleb tuvastada reaalne kahju riigi rahvusvahelistele suhetele, mis saab võimalikuks taotletava teabe avaldamise tõttu või piisab vastava ohu tuvastamisest?

1.2.4. Kas keskkonnateabe direktiivi artikkel 4 lõike 2 p-s h sätestatud alus „keskkonna kaitse kohaldamiseks“ õigustab keskkonnateabele juurdepääsu piiramist riikliku statistika usaldusväärsuse tagamiseks?

1.3. Juhul, kui esimesele küsimusele antud vastuse kohaselt ei ole sellised andmed nagu põhikohtuasjas statistilise metsainventuuri püsiproovitükkide asukoha andmed, keskkonnateave, kas selliseid andmeid puudutav teabenõue on käsitletav keskkonnateabe direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti b sätestatud teabe taotlusena, mida tuleb menetleda artikkel 8 lõike 2 kohaselt?

1.4. Juhul, kui kolmandale küsimusele on vastus jaatav, kas sellised andmed nagu põhikohtuasjas statistilise metsainventuuri püsiproovitükkide asukoha andmed on käsitletavad teabena analüüsimeetodite, proovivõtmise ja proovide eeltöötlemise kohta, mida on kasutatud teabe koostamisel, nagu seda määratleb keskkonnateabe direktiivi artikkel 8 lõige 2?

1.5.1. Kui neljandale küsimusele on vastus jaatav, kas sellisele teabele keskkonnateabe direktiivi artikkel 8 lõike 2 järgset juurdepääsu võib piirata igasugusel siseriiklikul õigusest tuleneval kaalukal põhjusel?

1.5.2. Kas teabe väljastamata jätmist keskkonnateabe direktiivi artikkel 8 lg 2 alusel võib leevendada muude meetmetega, näiteks võimaldatakse juurdepääs taotletavale teabele teadus- ja arendusasutustele või Riigikontrollile auditi läbiviimiseks?

1.6. Kas selliste andmete nagu põhikohtuasjas statistilise metsainventuuri püsiproovitükkide asukoha andmed väljastamisest keeldumise aluseks võib olla eesmärk tagada keskkonnateabe kvaliteet, nagu seda määratleb keskkonnateabe direktiivi artikkel 8 lõige 1?

1.7. Kas õiguslik alus statistilise metsainventuuri püsiproovitükkide asukoha andmete väljastamiseks tuleneb keskkonnateabe direktiivi põhjenduspunktis 21?

2. Peatada haldusaja nr 3-21-829 menetlus kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni käesoleva määruse resolutsiooni punktis 1 esitatud küsimustes.

EDASIKAEBAMISE KORD

Määruse resolutsiooni p 2 peale on menetlusosalistel õigus esitada määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtule 15 päeva jooksul määruse kättetoimetamisest (halduskohtumenetluse seadustik (HKMS) § 98 lg 2, § 204 lg 1). Muus osas ei ole määrus edasikaevatav (§ 203 lg 1).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. 12.03.2021 esitasid keskkonnaorganisatsioonid Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND (kaebaja I), MTÜ Eesti Metsa Abiks (kaebaja II), Päästame Eesti Metsad MTÜ (kaebaja III) ja Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (kaebaja IV) (kaebajad I-IV edaspidi ühiselt kui kaebajad) Keskkonnaagentuurile teabenõuded, et vastustaja väljastaks statistilise metsainventuuri (SMI) alusandmed, nende analüüsiks vajalikud lisaandmed ja alaliste proovitükkide koordinaatide andmed. SMI on vastavalt Keskkonnaagentuuri kodulehel toodud kirjeldusele valikuuring, mille raames kogutakse teavet Eesti metsade kohta. SMI-ga jälgitakse tervikuna kogu riigi metsa dünaamikat ning SMI peamine eesmärk on anda ülevaade metsadest, seal esinevatest muutustest ja raietegevusest.

2. Keskkonnaagentuur edastas 19.03.2021 osaliselt SMI alusandmeid KEMIT/Transit serveri kaudu ning jättis edastamata alaliste proovitükkide koordinaadid. Teabenõuded jäid osaliselt rahuldamata. Vastustaja tõi andmete edastamise keeldumise õiguslikeks alusteks riikliku statistika seaduse (RStS) § 34 lg 1 ning avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg 1 p 3 ja § 35 lg 2 p 2, väites, et püsiproovitükkide koordinaadid on juurdepääsupiiranguga andmed.

3. Andmekaitseinspeksioon (AKI) tegi vastustajale 07.12.2020 ettekirjutuse (7. detsembri ettekirjutus) teabenõude uuesti üle vaatamiseks, et veenduda juurdepääsupiirangu aluses ja väljastada küsitud teave. AKI hinnangul ei ole seaduses sätestatud püsiproovitükkide koordinaate sisaldavatele andmetele juurdepääsupiirangut. Vastustaja jättis 7. detsembri ettekirjutuse täitmata, mistõttu tegi AKI 26.01.2021 Keskkonnaministeeriumile taotluse vastustaja ametniku tegevuse suhtes teenistusliku järelevalve teostamiseks.

4. Tallinna Halduskohtusse saabus 19.04.2021 Mittetulundusühingu ROHELINE KOGUKOND, MTÜ Eesti Metsa Abiks, Päästame Eesti Metsad MTÜ ja Sihtasutuse Keskkonnateabe Ühendus kaebus nõudega kohustada Keskkonnaagentuuri täitma kaebajate teabenõue ning esitama kaebajatele SMI jaoks kasutatavate alaliste proovitükkide koordinaadid.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

5. Kaebajate seisukohad on kokkuvõtvalt järgmised.

1) Kaebajad soovivad, et vastustaja teeks neile kättesaadavaks SMI püsiproovitükkide asukoha koordinaadid seostatuna iga vastava proovitüki inventeerimisandmetega. SMI püsiproovitükkide koordinaadid, mille väljastamist kaebajad taotleavad, on keskkonnateave nii siseriikliku kui ka EL õiguse tähenduses. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 24 lg 2 mõttes on keskkonnateave määratletud selliselt, et püsiproovitükkide koordinaadid kuuluvad keskkonnateabe korras avalikustamisele. KeÜS § 24 lg 2 esitab näitliku loetelu teabest, mida tuleb käsitada keskkonnateabena. KeÜS § 24 lg 2 p 1 järgi on keskkonnateave mh kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb selliste keskkonnamelementide nagu maastike ja looduslike alade seisundit ning looduslikku mitmekesisust. SMI andmed on teave, mille vastustaja avalikke ülesandeid täites (SMI käigus) loob. Tegemist on teabega, mille abil antakse hinnang Eesti metsade seisundile ja seda kasutatakse metsanduspoliitika kujundamisel. Kuna SMI võimaldab teha järeldusi metsade seisundi kohta, siis on kõik SMI teostamisel kasutatud ja selle käigus loodud andmed KeÜS § 24 lg 2 p 1 järgi keskkonnateave.

2) Proovitükkide koordinaadid moodustavad ühe lahutamatu osa SMI andmetest. Ilma proovitükkide koordinaatideta pole võimalik teostada SMI-ks vajalikke mõõtmisi. Näiteks olukorras, kus teada on takseerkirjeldus ühe proovitüki kohta, kuid seda infot ei ole võimalik ühildada ühegi konkreetse alaga looduses, puudub sellel teabel sisuline väärtus, s.o tegemist on pelgalt numbriga, mis ei võimalda teha mingeid järeldusi metsade kui looduslike alade seisundi kohta, s.o konkreetse ala kohta ega ka üldistatult metsade seisundi kohta. Ei saa teha järeldust, et kuivõrd koordinaadid ise ei ole veel lõplik metsade seisundit kajastav teave, siis neid ei tuleks keskkonnateabena avalikustada. KeÜS § 24 lg 2 eesmärgiks ei ole välistada keskkonnateabe mõiste alt töötlemata vms mittelõplikul kujul olevat teavet. Kuna püsiproovitükkide koordinaadid on SMI teostamiseks hädavajalikud andmed ja nende pinnalt on võimalik hinnata Eesti metsade seisundit, on kaebajate küsitav teave keskkonnateave KeÜS § 24 lg 2 p 1 mõttes.

3) Analüüsimeetoditele juurdepääsu eraldiseisev reguleerimine ei välista nende määratlemist keskkonnateabena. KeÜS § 24 lg 4 kohaselt selgitab teabe valdaja teabe küsija soovil andmete kogumise meetodeid ning võimaldab juurdepääsu teabele proovivõtu ja analüüsi meetodite kohta. Säte kuulub juba olemuslikult paragrahvi alla, mis reguleerib igaühe õigust küsida keskkonnateavet. Selle sõnastusest järeldub, et keskkonnateabe küsimise õigusega on mh

hõlmatud: 1) õigus saada selgitusi andmete kogumise meetodite kohta ja 2) õigus saada juurdepääs proovivõtu ja analüüsi meetoditele. KeÜS § 24 lg 4 eesmärk ei ole jätta keskkonnateabe mõiste alt välja keskkonnateabe loomisel kasutatud proovivõtu ja analüüsi meetodeid kirjeldavad andmed, kui isik soovib keskkonnateabele juurdepääsu. Samuti ei tulene KeÜS § 24 lg 4 sõnastusest, et seadusandja oleks eristanud ühelt poolt keskkonnateavet ning teiselt poolt andmete kogumise meetodeid ja teavet proovivõtu ja analüüsi meetodite kohta kui midagi keskkonnateabest eraldiseisvat. KeÜS § 24 lg 4 eristab mõlemat, s.o „andmeid“ (mitte keskkonnateavet kui seaduses määratletud mõistet) ning „andmete kogumise meetodeid ja teavet proovivõtu ja analüüsi meetodite kohta“ KeÜS § 24 („Õigus küsida keskkonnateavet“) raames, mis reguleerib keskkonnateabele kui KeÜS-is ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2003/4/EÜ, 28. jaanuar 2003, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (edaspidi: keskkonnateabe direktiiv) määratletud teabele ligipääsu. Seega on seadusandja selgesõnaliselt käsitlenud nii vastavaid andmeid kui nende kogumise meetodeid ja teavet proovivõtu ja analüüsi meetodite kohta keskkonnateabena. Proovivõtu ja analüüsi meetodid kuuluvad ka juba olemuslikult keskkonnateabe alla. Ilma nendeta ei oleks võimalik luua mh KeÜS § 24 lg 2 p 1 tähenduses lõplikul kujul keskkonnateavet. KeÜS § 24 lg 4 eristab küll keskkonnateavet selle analüüsiandmetest, kuid ei tee seda eesmärgiga piirata vastavate andmete küsimise õigust. Sättega on soovitud üksnes täpsustada igaühe õigust saada sageli raskesti arusaadava keskkonnateabe kohta selgitusi, kuidas lõplikus vormis keskkonnateave on loodud. Seega ei saa KeÜS § 24 lg-st 4 teha järeldust, et keskkonnateabe aluseks olev metoodika ja proovivõtuandmed pole hõlmatud keskkonnateabe mõistega ning selle küsimise õigusega.

4) Isegi juhul kui püsiproovitükkide koordinaatide näol poleks tegu keskkonnateabega, kuuluvad püsiproovitükkide koordinaadid siseriikliku õiguse järgi teabenõude korras igal juhul avaldamisele. KeÜS § 24 lg 4 sätestab üheselt, et igaühele peab olema tagatud õigus saada juurdepääs proovivõtu ja analüüsi meetoditele. KeÜS § 24 reguleerib üldiselt igaühe õigust keskkonnateabe saamiseks. Kui lähtuda eeldusest, et püsiproovitükkide koordinaadid ei ole keskkonnateave, annab KeÜS § 24 lg 4 sõnaselge õiguse saada juurdepääs ka keskkonnateabe analüüsiandmetele. See õigus on samaväärne igaühe õigusega küsida juurdepääsu keskkonnateabele KeÜS § 24 lg 1 mõttes. Keskkonnateabe küsimise õigus ei kannaks enam oma eesmärki, kui selle aluseks oleva metoodika usaldusväärsust ei saa kontrollida. Lisaks on juba olemuslikult keskkonnateabe loomisel kasutatavad analüüsiandmed ja meetodid niivõrd tihedalt keskkonnateabega seotud.

5) Keskkonnateabe direktiiv on käesoleva vaidluse kontekstis keskkonnateabe definitsiooni määratlemisel piisavalt selge, mille järgi on kaebajatel õigus saada juurdepääs ka püsiproovitükkide koordinaatidele. Püsiproovitükkide koordinaadid on keskkonnateave keskkonnateabe direktiivi pp 10 ja art 2 lg 1 tähenduses. Sisuliselt kannab KeÜS § 24 lg 2 p 1 edasi direktiivi pp 10 ja art 2 lg 1 p a mõtet.

6) Vastustaja on kohustatud tagama juurdepääsu püsiproovitükkide koordinaatidele, kuna tegemist on vastustaja ülesannete täitmisega seotud keskkonnateabega. Vastustaja täidab SMI-d teostades ja selle käigus teabe loomisel talle õigusaktiga pandud ülesannet. Vastustaja metsaosakonna ülesanne on mh planeerida, korraldada ja teha statistilist metsainventeerimist vastavalt keskkonnaministri 19. juuni 2015. a määruse nr 36 „Keskkonnaagentuuri põhimäärus“ § 9 lg 5 p-le 9. Kaebajate õigust saada juurdepääs nõutavale teabele toetab keskkonnateabe direktiivi pp 21, mille kohaselt selleks, et tõsta üldsuse teadlikkust keskkonnaasjades ja parandada keskkonnakaitset, peaksid riigiasutused tegema vajadusel kättesaadavaks sellise keskkonnateabe ja seda levitama, mis on seotud nende ülesannetega, eelkõige arvutikaugside kaudu ja/või selle olemasolul elektroonilise tehnoloogia abil. Kuna keskkonnateabe direktiivi pp 21 järgi tuleb avalikustada ka selline keskkonnateave, mis on seotud riigiasutuste ülesannetega,

kuulub avalikustamisele ka statistilise metsainventeerimise käigus kasutatav metoodika. Sinna alla kuuluvad ka SMI teostamiseks vajalikud proovitükkide koordinaadid.

7) SMI alusandmete näol on tegemist keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega. Vastustaja on ise välja toonud, et SMI andmeid kasutatakse kasvuhoonegaaside (KHG) inventuuri koostamiseks maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (LULUCF) sektoris, osaliselt ka põllumajandussektoris. Sellest lähtuvalt ja keskkonnateabe direktiivi artikli 4 paragrahv 2 teisest alalõigust tulenevalt ei kohaldu ka enamik vastustaja poolt tõstatatud siseriiklikke erandeid.

8) Euroopa Kohus on leidnud analoogsetes vaidlustes, et uuringute alusandmed (sealhulgas materjalid ja katsetingimuste teave) ja meetodid tuleb avalikustada, kuna keskkonnateabe ja eriti heitmeid käsitleva teabe avalikustamise kohustus hõlmab ka avalikkuse ligipääsu teabele heitme keskkonda sattumise kohast ja kuupäevast ning selle kesk- ja pika perspektiivi tagajärgedest keskkonnale¹. Euroopa Kohus on oma praktikas korduvalt leidnud ka, et teabe määratlemisel keskkonnateabe direktiivi mõistes on oluline teabe kogumise eesmärk².

9) Vastustaja viidatud keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 punkt a on ilmselgelt ebasobiv alus, kuna esiteks ei kohaldu see erand heitmeid käsitleva teabe avaldamisele. Teiseks on Euroopa Kohus selgelt leidnud, et sellele erandile toetumiseks on vajalik siseriikliku õiguse säte, mis piisavalt täpselt ja selgesõnaliselt määratleks „töö“ (prantsuse ja inglise keeleversioonides vastavalt „délibérations“ ja „proceedings“, millest lähtuvalt on tegemist konkreetse protsessi, mitte üldise tööga) raamid, mille konfidentsiaalsust on soovitud kaitsta. Sellist määratlust ei ole vastustaja olnud võimeline esitama ning seega on vastustaja argumentatsioon Euroopa Liidu õiguse seisukohast väär.

10) Kui SMI aluseks olevat metoodikat, sh püsiproovitükkide koordinaate, käsitada eraldiseisva teabena keskkonnateabest, kohalduvad ka nendele andmetele juurdepääsu tagamisel keskkonnateabe direktiivi nõuded. Kaebajad toetuvad direktiivi pp-le 20, art 8 lg-le 2 ja KeÜS § 24 lg-e 4. Kuigi vastavat seisukohta ei ole Euroopa Kohus kinnitanud, on keskkonnateabe direktiiv vastava põhimõtte osas piisavalt selge. Järelikult tuleneb EL õigusest põhimõte, et koos keskkonnateabe küsimisega peab olema taotlejale tagatud ka juurdepääs selle metoodikale. Seega isegi kui lähtudes tõlgendusest, et püsiproovitükkide koordinaadid ei ole keskkonnateave, vaid selle aluseks olev metoodika, on ka sellise juhul kaebajatel keskkonnateabe direktiivi pp 20 ja art 8 lg 2 kohaselt õigus saada küsitud teabele juurdepääs. Samas hõlmab KeÜS § 24 lg 4 laiemat ringi keskkonnateabe metoodikat, kui see on mainitud keskkonnateabe direktiivi art 8 lg-s 2.

11) Euroopa Kohus on rõhutanud, et keskkonnateabe avalikustamine on üldreegel ja sellest keeldumise alused kuuluvad üksnes erandkorras kohaldamisele. Keskkonnateabe direktiivi eesmärk on tagada keskkonnateabe võimalikult laiaulatuslik kättesaadavus.

6. Vastustaja vaidleb kaebusele vastu ja palub jätta see rahuldamata. Vastustaja seisukohad on kokkuvõtvalt järgmised.

1) Eesti õiguses on avaliku teabe mõiste (AvTS § 3 lg 1) vähemalt üldjuhul laiem kui keskkonnavalase avaliku teabe ehk keskkonnateabe mõiste (KeÜS § 24 lg 1 ja 2). Sõltumata sellest, kas küsitav teave oleks keskkonnateave või mitte, püütakse siseriikliku õiguse järgi selline teave üldjuhul avaliku teabe mõiste alla kinni. Ka praegusel juhul on vastustaja pidanud küsitud teavet avalikuks teabeks ning AvTS järgi vajab lahendust küsimus, kas sellist avalikku teavet saab väljastada või on põhjendatud kohaldada selle osas juurdepääsupiiranguid.

¹ Euroopa Kohtu 23. novembri 2016 otsus asjas C-442/14 Bayer CropScience, Euroopa Kohtu 7. märtsi 2019 otsus asjas T-716/14 Tweedale, p-d 99-100 ja 116.

² Euroopa Kohtu 7. märtsi 2019 otsus asjas T-716/14 Tweedale, p-d 110-113 ja samas viidatud kohtupraktika ning p 116.

Siseriiklikust õigusest tuleneva õigusliku alusena on vastustaja koostoimes tuginenud järgmistele õigusnormidele: AvTS § 35 lg 1 p 3 (riigi välissuhtlemisele kahju vältimine), AvTS § 35 lg 2 p 2 (SMI kui pikaajaline ja jätkuv uuring) ning RStS § 34 lg 1 koos AvTS § 35 lg 1 p 19 (teave statistilise üksuse kohta). Niisiis on vastustaja siseriikliku õiguse alusel asjaolusid hinnates leidnud, et avaliku teabe väljastamiseks alus puudub. Kuivõrd vastavad alused kohalduvad ka keskkonnateabele, kehtiks vastustaja hinnangul see järeldus ka siis, kui küsitavaid andmeid pidada keskkonnateabeks.

2) Pooltel ei ole vaidlust selles, et keskkonnateabe mõistet tuleb sisustada avaralt. Vaidlust ei ole ka selles, et SMI väljundid ehk tulemused, mis kirjeldavad mh Eesti metsade seisundit, on keskkonnateave. Sellest aga ei järeldu automaatselt, et kaebaja peaks saama SMI püsiproovitükkide koordinaadid, mis kasutatava SMI metoodika kohaselt peaks andmete, sh loodava keskkonnateabe kvaliteedi tagamiseks olema konfidentsiaalsed. Teabenõute täitmise käigus on kaebajatele välja antud alalistel proovitükkide inventuuriandmed ehk teave, mis kirjeldab metsa alalistel püsiproovitükkidel. Kaebajatel puuduvad üksnes andmed alaliste püsiproovitükkide täpsete asukohtade kohta ning „võti“, mis võimaldab kaebajale väljastatud proovitükkide andmeid ja proovitükkide looduses paiknevaid asukohti omavahel seostada. Alaliste püsiproovitükkide koordinaatide andmed ei kirjelda keskkonnaosade seisundit, keskkonnaosasid mõjutavaid tegureid ega meetmeid, need ei kujuta endast aruandeid õigusaktide rakendamise kohta, ei puuduta keskkonnaosasid mõjutavate meetmete tasuvust ega ole analüüsid, samuti ei puuduta need inimeste tervislikku seisundit ega ohutust, seega pole selge, et need andmed paigutuvad keskkonnateabe direktiivi artikkel 2 lg 1 alla. Keskkonnateabe direktiiv ise eristab keskkonnateavet ning selle koostamisel kasutatavat metoodikat, kusjuures metoodika ja seda puudutav teave ise ei pruugigi olla keskkonnateabe mõistega hõlmatud.

3) Antud kohtuasjas ei ole küsimus metoodika tervikuna avalikustamises või avaldamata jätmises, sest metoodika kui selline on kaebajatele avaldatud, sealhulgas on kaebajatele teada, et SMI-s kasutatakse alalisi püsiproovitükke. Kaebajatele on teada ka kõiki alalisi püsiproovitükke iseloomustavad keskkonnaandmed (nt metsa takseerandmed), võimaldamaks neil näiteks kontrollida, kuidas need andmed SMI tulemustesse panustasid.

4) Kaebajad soovivad teavet alaliste püsiproovitükkide koordinaatide kohta olukorras, kus vastavate püsiproovitükkidelt pärinevaid andmeid on juba kasutatud statistilises metsainventuurides ja selle avalike iga-aastaste aruannete koostamisel. Kui SMI tulemused iga-aastaselt avaldatakse, ei ole selles osas tegemist enam dokumendi kavandiga. Samas, statistiline metsainventuur on järjepidev uurimistöö ning alaliste püsiproovitükkide inventuuride andmeid kasutatakse järgmiste aastate uurimistöodes. Iga järgneva aasta uurimistöö usaldusväärsuse ja kvaliteedi tagamise eesmärgil on esimese alusena põhjendatud jätta vastavad andmed avaldamata niikaua, kui vastavaid alalisi püsiproovitükke uurimistöös kasutatakse.

5) Rahvusvaheliselt on metsastatistikas omaks võetud põhimõte, et püsiproovitükkide asukohad peavad olema konfidentsiaalsed. Kuna siseriiklikult tehtav metsastatistika on aluseks Eesti Vabariigi rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste täitmisele ja ka kohustuste täitmise hindamisele, on oluline, et Eesti saaks teha metsastatistikat, mis on rahvusvaheliselt tunnustatud. Kui avaldada teave, mis lõppastmes seab ohtu Eesti metsastatistika kvaliteedi ja usaldusväärsuse, kahjustab see Eesti võimalusi täita oma rahvusvahelisi kohustusi ehk teabe avalikustamine võib kahjustada rahvusvahelisi suhteid, mis on teine teabe väljastamisest keeldumise alus.

6) Lisaks keskkonnateabe direktiivi artikkel 4 lõike 1 punktile d ja lõike 2 punktile b, millele vastavad AvTS § 35 lg 2 p 2 ja AvTS § 35 lg 1 p 3, võib vastustaja arvates olla asjakohane ka direktiivi artikkel 4 lõike 2 punkt h, mis võimaldab sätestada keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise, kui teabe avalikustamine võib kahjustada selle teabega seotud keskkonna kaitset, nagu näiteks haruldaste liikide asukohta. Arvestades, et SMI väljundeid kasutatakse

metsandus- ja keskkonnapoliitiliste otsuste tegemisel, võib andmete avalikustamisel kaasnev andmete moonutamine mõjutada SMI usaldusväärsust ja kvaliteeti ning selliselt kahjustada ka keskkonna kaitsega seotud huvisid. Arvestades, et keskkonnateabe kvaliteet on ka direktiivi kohaselt oluline taotletav eesmärk (artikkel 8), tuleks keskkonnaotsuste tegemisel kasutatava keskkonnateabe kvaliteedi taotlemise eesmärki lugeda selliseks, mis õigustab teabe väljastamisest keeldumist.

7) Juhul, kui Euroopa Kohus peaks eelotsuse küsimustele vastamisel asuma seisukohale, et küsitava teabe näol ei ole tegemist keskkonnateabega, tõusetub direktiivi valguses küsimus, kas selle teabe osas võivad liikmesriikidele tulla mingisugused kohustused direktiivi artikkel 8 lõikest 2. Juhul, kui tulenevad, on asjakohane küsimus, millistel juhtudel võib sellise teabe osas esitatud nõuded tagasi lükata. Direktiivi artikkel 8 lg 2 kohaldamise eelduseks on direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti b kohase teabe taotlus. Viimane hõlmab teavet, mis käsitleb eri tegureid, nt ained, energia, müra, kiirgus või jäätmed, sealhulgas radioaktiivsed jäätmed, heitmed ja muud ainete keskkonda sattumise juhud, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktis a nimetatud keskkonnaosasid. Vastustaja leiab, et SMI ise ega selle kohta käivad andmed ei paigutu direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti b alla, mistõttu direktiivi artikkel 8 lõikest 2 ei saa tulene liikmesriigile kohustusi, mis puudutaksid alaliste püsiproovitükkide koordinaate. Keskkonnateabe direktiivi artikkel 8 lõige 2 ei kohusta liikmesriiki avaldama SMI metoodikas kasutatud objektide (kinnistud) puudutatavat detailsemat andmestikku, mille hulka kuuluvad ka püsiproovitükkide koordinaadid. Juhul, kui taoliste andmete osas on liikmesriigil siiski artikkel 8 lõikest 2 tulenevad kohustused, on oluline, kas sellise teabele juurdepääsu võib piirata igasugusel siseriiklikul õigusest tuleneval kaalukal põhjusel, kusjuures sellised alused ei ole piiratud keskkonnateabe väljastamisest keeldumise alustega (direktiivi artikkel 4 lg-d 1 ja 2).

ASJASSEPUUTUVAD SÄTTED

Riikliku statistika seaduse (vastu võetud 10.06.2010) § 34 lg 1: „Andmed, mis võimaldavad statistilise üksuse otsest või kaudset tuvastamist ja seeläbi üksikandmete avalikustamist, on konfidentsiaalsed andmed.“;

avaliku teabe seaduse (vastu võetud 15.11.2000) § 35 lg 1 p 3 ja p 19, § 35 lg 2 p 2:

„(1) Teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks:

/.../

3) teabe, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist;

/.../

19) seaduses sätestatud muu teave.

(2) Riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku juht võib asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada:

/.../

2) dokumendi kavand ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist;“;

keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (vastu võetud 16.02.2011) § 24 lg 2 p 1 ja § 24 lg 4:

2) Keskkonnateave on kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb:

1) selliste keskkonnaelementide nagu õhu, atmosfääri, vee, pinnase, maa, maastike ja looduslike alade, sealhulgas märg-, ranna- ja merealade seisundit, looduslikku mitmekesisust ja looduse

koostisosade, sealhulgas geneetiliselt muundatud organismide seisundit ning nende vastastikust toimet;

(4) Teabe küsija soovil selgitab teabe valdaja andmete kogumise meetodeid ning võimaldab juurdepääsu teabele proovivõtu ja analüüsi meetodite kohta.“

keskkonnateabe direktiivi pp 10, 20, 21, art 2 lg 1 a, b, art 4 lg 1 p d, art 4 lg 2 p-d a, b, h:

„(10) Keskkonnateabe mõistet tuleks selgitada, et see hõlmaks mis tahes kujul esitatud teavet keskkonna seisundi kohta, seda mõjutavate, mõjutada võivate või selle kaitseks kavandatud tegurite, meetmete või tegevuste kohta, nende meetmete või tegevuste tasuvuse ja majandusliku otstarbekuse analüüsi kohta ning samuti inimeste tervisliku seisundi ja ohutuse kohta, kaasa arvatud toiduahela saastatus, inimelu tingimused, kultuuriväärtused ja ehitised sel määral, kui keskkonnaküsimused neid mõjutavad või võivad mõjutada.;

(20) Riigiasutused peaks püüdma tagada, et kui nad ise või kui nende nimel koostatakse keskkonnateavet, oleks see teave arusaadav, täpne ja võrreldav. Kuna see on tähtis tegur esitatava teabe kvaliteedi hindamisel, tuleks taotluse korral avalikustada ka selle teabe koostamisel kasutatud meetoodika.;

(21) Selleks, et tõsta üldsuse teadlikkust keskkonnaasjades ja parandada keskkonnakaitset, peaksid riigiasutused tegema vajadusel kättesaadavaks sellise keskkonnateabe ja seda levitama, mis on seotud nende ülesannetega, eelkõige arvutikaugside kaudu ja/või selle olemasolul elektroonilise tehnoloogia abil.;

Art 2 lg 1: Keskkonnateave – kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb:

a) keskkonnaosade seisundit, nt õhk ja atmosfäär, vesi, mullastik, maa, maastik, ning looduslikud kooslused nagu märgalad, ranna- ja merealad; bioloogiline mitmekesisus ja selle koostisosad, sealhulgas geneetiliselt muundatud organismid, ning nende elementide omavahelised seosed;

b) eri tegureid, nt ained, energia, müra, kiirus või jäätmed, sealhulgas radioaktiivsed jäätmed, heitmed ja muud ainete keskkonda sattumise juhud, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktis a nimetatud keskkonnaosasid;

Art 4 lg 1: Liikmesriigid võivad sätestada, et keskkonnateabe nõude võib tagasi lükata, kui:

d) taotlus käsitleb koostamisel olevaid materjale või lõpetamata dokumente või andmeid;

2. Liikmesriigid võivad sätestada keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise, kui teabe avalikustamine võib kahjustada:

a) riigiasutuste töö konfidentsiaalsust, kui niisugune konfidentsiaalsus on seadusega sätestatud;

/.../

b) rahvusvahelisi suhteid, avalikku julgeolekut ja riigikaitset;

/.../

h) selle teabega seotud keskkonna kaitset, nagu näiteks haruldaste liikide asukohta.

Art 8 lg-d 1 ja 2:

1. Liikmesriigid tagavad oma võimaluste piires, et kogu nende poolt või nende nimel koostatud teave on ajakohane, täpne ja võrreldav.

2. Taotluse korral vastavad liikmesriigid artikli 2 lõike 1 punkti b kohase teabe taotlusele, andes taotlejale teada, kust ta võib olemasolu korral leida teavet mõõtmismenetluste kohta, sealhulgas

teavet analüüsimeetodite, proovivõtmise ja proovide eeltöötlemise kohta, mida on kasutatud teabe koostamisel, või viidates kasutatud standardmenetlusele.“

KOHTU PÕHJENDUSED

7. SMI (National Forest Inventory) põhieesmärk on koostada statistilisi ülevaateid Eesti metsavarude olemist, seisundist ja kasutamisest ning maakasutusest ja selle muutusest. SMI – statistiline ehk riiklik metsainventeerimine – kui suuremate metsaalade objektiivse ja ökonoomse inventeerimise meetod põhineb matemaatilise statistika valikmeetoditel ehk tõenäosuslikul valikuuringul. Inventeerimise tulemused saadakse juhuslikkust tagava süsteemiga paigutatud väikesepindalistelt proovitükkidelt kogutud mõõtmisandmete üldistamise teel. Mõõtmisandmed ja hinnangud kogutakse kobaratesse koondatud proovitükkidelt, mis asuvad kindla suurusega ruudukujuliste traktide külgedel. Traktid jagunevad alalisteks ja ajutisteks. Alalised traktid kuuluvad kordusmõõtmisele iga 5 aasta tagant. Alalisi trakte mõõdetakse aastas ligikaudu 180, samapalju ka ajutisi. Traktide suurus on 800 x 800 m. Traktivõrgul on mõlemad trakte võrdselt. Juhuvahimisi eelduste kohaselt esindab iga proovitükk proportsionaalselt mingit osa territooriumist. Vaatlusandmed üldistatakse ja nende põhjal koostatakse Eesti metsaressurssi kirjeldav statistiline aruanne. SMI-d korraldab vastustaja. SMI tulemused avaldatakse vastustaja veebilehel. Eesti SMI metoodika tugineb Rootsi koolkonna seisukohtadele. Kogu Eesti riiki hõlmav SMI käivitus 1999. aastal.

8. SMI inventeerimisandmed on proovitükkide asukohtade, mõõtmise ja hindamise andmed. Käesolevas asjas käib vaidlus püsiproovitükkide asukoha andmete väljastamise üle, mida on antud asjas nimetatud ka taotletavaks teabeks.

9. Juurdepääsupiirangu seadmise sisulise põhjusena toob vastustaja välja, et SMI püsiproovitükkide asukoha andmete avaldamine muudaks SMI tulemused ebausaldusväärseks, kuivõrd avaldamise tagajärjeks võib olla olukord, kus metsa majandamise otsuseid muudetakse selle järgi, kus asub SMI alaliste proovitükkide asukoht. Viimane viiks aga olukorrani, kus SMI tulemused kaotaksid objektiivsuse ja Eesti metsa ja maakasutuse tegelikule seisukorrale vastavuse. See omakorda kahjustab mh ka riigi aruandluskohustuste täitmist rahvusvahelises suhtluses. Käesolevas haldusasjas on esitatud PhD Mait Langi, kes on Tartu Ülikooli metsade kaugseire kaasprofessor, arvamus, milles on välja toodud: „Avalikkusele teadaolevate mõõtmispunktide asukohtade puhul ei saa kuidagi kindel olla, et metsa majandaja käitub konkreetsetes punktis juhuslikult ega näiteks raiu proovitükil kümnest puust ühte vähem või rohkem või ei eelista teatud puuliike raiumisel või kultiveerimisel. Kui proovitükkide asukohad avaldada, siis tekib Eesti praeguse SMI põhjal saadavatesse hinnangutesse süstemaatiline nihe, hinnangute usalduspiirid hakkavad ajas järjest laienema, hinnanguid saab järjest vähem usaldada ja hinnangud ei ole enam kasutatavad siseriiklikus ja rahvusvahelises aruandluses³.“ Vastustaja on kohtu hinnangul usutavalt põhistanud, et SMI püsiproovitükkide asukoha andmete paljastamine võib viia huvitatud isikute püüeteni manipuleerida metsastatistikaga, et saavutada näiteks suuremaid raiemahte. Kaebajad toovad aga välja, et kuna SMI inventeerimisandmed ei ole täielikult avalikud, ei ole võimalik veenduda avaldatava statistika tõele vastavuses. Kuidas ületada vastuolu menetlusosaliste legitiimsete huvide vahel, ongi käesoleva kohtuasja tuumküsimuseks.

10. Vastustaja on seoses SMI inventeerimisandmete avaldamisega toonud välja kolm võimalust.

a) Praegune olukord: proovitükkide inventeerimisandmed on avalikud, kuid konkreetseid inventeerimisandmeid ei saa seostada konkreetse proovitükiga, sest proovitüki koordinaadid ei ole teada. See võimaldab analüüsida inventeerimisandmeid, statistilist meetodit kui sellist ja

³ M. Lang. Statistilise metsainventuuri püsimumõõtmiskohtade asukohainfo avaldamise mõju Eestis praegu (31.08.2021) kasutusel oleva valimdisaini puhul.

vajadusel näiteks SMI tulemusi teaduslike argumentidega kritiseerida, kui näiteks muude teaduslike meetoditega saadakse teisi tulemusi, kui SMI-s (ehk SMI esinduslikkus on tagatud, aga võimalik on ka meetodi kriitika);

b) Ainult koordinaatide avaldamine: Lisaks praegusele olukorrale saaks teatavaks proovitükid, mis võimaldaks täpselt tuvastada kõik kohad, mille andmed SMI tulemustesse panustavad. Samas ei ole selge, millised on täpsed andmed, mis konkreetses kohas SMI tulemustesse panustavad. Kaebajatel on võimalik teha valim proovitükkidest ja analüüsida neid ning kõrvutada neid SMI inventeerimisandmetega (ehk teha teaduslikku analüüsi ja kriitikat). Põhjaliku analüütilise töö tulemusena võib õnnestuda proovitükid ja inventeerimisandmed omavahel siduda, kuigi see on töömahukas ja nõuab mahukaid välitöid;

c) Koordinaatide avaldamine ja seostamine inventeerimisandmetega (s.o kaebajate taotlus): Lisaks konkreetsetele proovitüki asukohtadele saavad kaebajatele ilma täiendava pingutuseta teatavaks ka nende asukohtade inventeerimisandmed ehk on teada ka see, kuidas selle koha andmed SMI tulemustesse panustavad (näiteks milline on selles kohas puidu juurdekasv). See võimaldaks analüüsida veelgi täpsemalt SMI tulemusi, aga samas, ajaloolist olukorda ei ole võimalik tagantjärele tuvastada erinevatel põhjustel (maakasutus muutunud, raied, puude vanus, keskkonnamõjud, taimehaigused vms). Teiselt poolt kahjustaks see kõige intensiivsemalt SMI andmete esinduslikkust, sest andmete manipuleerimise võimalus muutub veelgi avaramaks ning andmeid on võimalik moonutada täpselt sihitatult.

11. Kohus leiab, et käesoleva asja õigeks lahendamiseks on vajalik EL õiguse tõlgendamine. Juurdepääs keskkonnateabele on reguleeritud keskkonnateabe direktiivis, nõndasamuti juhendumiseks kohustuslikus Århusi konventsioonis. Nimetatud õigusaktid reguleerivad ka kinnise loetelu vormis keskkonnateabe väljastamisest keeldumise aluseid, st kui kohus tuvastab, et vastustaja käitus kooskõlas siseriikliku seadusega, mis on vastuolus keskkonnateabe direktiivi või Århusi konventsiooniga, tuleb vastav siseriiklik seadus jätta kohaldamata. See kõneleb eelotsuse küsimise otstarbekuse poolt, vaatamata sellele, et siseriiklikus õiguses puuduvad antud hetkel konkreetsed sätted SMI inventeerimisandmete õigusliku staatuse kohta ning juhinduda tuleb keskkonna- ja avalikku teavet üldiselt reguleerivatest seadustest – KeÜS-st ja AvTS-st, samuti RStS-st. Lisaks on täheldatav seadusandja soov tunnistada SMI inventeerimisandmed seaduse tasandil selgesõnaliselt konfidentsiaalseteks. Riigikogu menetluses on olnud vastav eelnõu⁴, mis võeti küll menetlusest 22.09.2021 tagasi, kuid antud hetkel on Riigikogu menetluses Vabariigi Valitsuse 27.09.2021 algatatud uus seaduseelnõu⁵, mis näeb ette, et püsiproovitükkide asukoha andmed on asutusesiseseks kasutamiseks kuni neid kasutatakse, st tõenäoliselt aastakümneteks. Seega, isegi kui asuda seisukohale, et kehtiv riigisisene õigus ei loo piisavat alust SMI püsiproovitükkide asukoha andmete väljastamiseks keeldumiseks, on tõenäoline, et see alus peagi luuakse ning vaidlus siseriikliku õiguse kooskõlast EL õigusega jätkuks tulevikus. Kohus ei pea perspektiivikaks kaebajate väidet, et riigisiseste õigusaktidega – eelkõige KeÜS § 24 lg 2 p-ga 1 ja lg-ga 4 – on seadusandja laiendanud keskkonnateabe mõistet võrreldes keskkonnateabe direktiivi ning Århusi konventsiooniga. Sellist järeldust ei ole võimalik KeÜS sõnastuse pinnalt teha, ka pole kaebajad selle väite kohta esitanud muid veenvaid tõendeid.

12. Asja lahendav kohus on sattunud keskkonnateabe direktiivi kohaldamisel raskustesse. Kohus kirjeldab seda lähemalt.

12.1. Esimene küsimus seisneb selles, kas taotletavat teavet tuleb pidada keskkonnateabeks keskkonnateabe direktiivi art 2 lg 1 p-de a või b tähenduses.

⁴ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (keskkonnaregistri seaduse kehtetuks tunnistamine) – 292 SE.

⁵ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (keskkonnaregistri seaduse kehtetuks tunnistamine) – 441 SE.

Esmalt on kaebajad viidanud keskkonnateabe direktiivi art 2 lg 1 p-le a (analoogsed on Århusi konventsiooni art 2 lg 3 p a ja KeÜS § 24 lg 2 p 1). Kohtuasja lahendamiseks tuleb hinnata, kas küsitav teave vastab keskkonnateabe direktiivi art 2 lg 1 p-s a toodud keskkonnateabe mõiste sisulistele tunnustele. Vaidlust ei ole selles, et SMI tulemus avaldatakse. Kohtul ei ole kahtlust, et SMI tulemusena sündiv teave on käsitatav keskkonnateabena, kuna tegemist on teabega keskkonnaseisundi kohta. Kuid sellest ei tulene kohtu arvates automaatselt järeldust, et kõik SMI inventeerimisandmed on käsitatavad keskkonnateabena – keskkonnateabe direktiivi pp-s 20 ja art 8 lg-s 2 räägitakse keskkonnateabe kõrval ka analüüsimeetoditest, mis tekitab küsimuse, kas need on keskkonnateabest eraldiseisvad mõisted.

Teiseks leiavad kaebajad, et SMI alusandmete näol on tegemist keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega, kuna vastustajalt pärineva teabe kohaselt kasutatakse kogutavaid andmeid kasvuhoonegaaside (KHG) inventuuri koostamiseks maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (LULUCF) sektoris, osaliselt ka põllumajandussektoris. Kaebajate arvates on seetõttu tegemist keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega keskkonnateabe direktiivi art 2 lg 1 punkti b mõistes ning keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lg 2 teisest alalõigust tulenevalt ei kohaldu kaebajate arvates ka enamik vastustaja poolt tõstatatud siseriiklikke erandeid. Kohus kahtleb selles, et taotletavat teavet tuleks käsitleda keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabena direktiivi art 2 lg 1 punkti b ja artikkel 4 lg 2 teise alalõigu tähenduses. Asjaolu, et SMI kui meetod on kasutusel statistika kogumiseks metsanduse valdkonnas ning see statistika omakorda on aluseks kasvuhoonegaaside inventuuri tegemiseks, ei tähenda kohtu arvates veel, et taotletav teave on keskkonda sattuvaid heitmeid käsitlev teave keskkonnateabe direktiivi mõttes.

Kolmandaks leiavad kaebajad, et vastustaja kohustus taotletavat teavet anda tuleneb direktiiv pp-st 21, mille kohaselt selleks, et tõsta üldsuse teadlikkust keskkonnaasjades ja parandada keskkonnakaitset, peaksid riigiasutused tegema vajadusel kättesaadavaks sellise keskkonnateabe ja seda levitama, mis on seotud nende ülesannetega. Kuna keskkonnainfo direktiivi pp 21 järgi tuleb avalikustada ka selline keskkonnateave, mis on seotud riigiasutuste ülesannetega, kuulub kaebajate arvates avalikustamisele ka SMI käigus kasutatav meetodika. Kohtu arvates on direktiivi pp 21 liialt üldise sõnastusega ning liikmesriigile kaalutlusruumi jättev, mistõttu ei saa see kujutada õiguslikku alust taotletava teabe avalikustamiseks. Lisaks on vastustaja näidanud, et on avalikustanud SMI inventeerimisandmed ulatuses, milles see on nende kvaliteeti kahjustamata võimalik.

Neljandaks toovad kaebajad välja, et Euroopa Kohus on leidnud analoogsetes vaidlustes, et uuringute alusandmed (sealhulgas materjalid ja katsetingimuste teave) ja meetodid tuleb avalikustada, kuna keskkonnateabe ja eriti heitmeid käsitleva teabe avalikustamise kohustus hõlmab ka avalikkuse ligipääsu teabele heitme keskkonda sattumise kohast ja kuupäevast ning selle kesk- ja pika perspektiivi tagajärgedest keskkonnale. (Euroopa Kohtu 23. novembri 2016 otsus asjas C-442/14 Bayer CropScience, Euroopa Kohtu 7. märtsi 2019 otsus asjas T-716/14 Tweedale.). Kaebajad toovad välja, et Euroopa Kohus on oma praktikas korduvalt leidnud ka, et teabe määratlemisel keskkonnateabe direktiivi mõistes on oluline teabe kogumise eesmärk. Kaebajate näiteid Euroopa Kohtu praktikast saaks pidada relevantseteks olukorras, kui taotletavat teavet pidada keskkonda sattuvaid heitmeid käsitlevaks teabeks, kuna sellist teavet viidatud Euroopa Kohtu lahendid puudutavad. Selline käsitlus aga pole kohtu jaoks veenvalt põhistatud, mistõttu ei tõenda ka kaebajate viited Euroopa Kohtu praktikale nende seisukohtade õigsust.

12.2. Teiseks, kui jaatada, et taotletav teave on keskkonnateave keskkonnateabe direktiivi mõttes, tekib järgnevalt küsimus, kas vastustaja keeldumine on olnud keskkonnateabe direktiiviga ja Århusi konventsiooniga kooskõlas. Vastustaja hinnangul esinevad Århusi konventsiooni art 4 lg 4 p-des a, b ja h, toodud alused, millega samasisulised on keskkonnateabe

direktiivi art 4 lg 2 p-d a, b ja h. Lisaks on vastustaja tuginenud keskkonnateabe direktiivi artikkel 4 lg 1 p-le d (analoogne Århusi konventsiooni art 4 lg 3 p c).

12.2.1. Keskkonnateabe direktiivi art 4 lg 1 p d kohaselt võivad liikmesriigid sätestada, et keskkonnateabe nõude võib tagasi lükata, kui taotlus käsitleb koostamisel olevaid materjale või lõpetamata dokumente või andmeid.

Vastustaja toob välja, et kaebajad soovivad teavet alaliste püsiproovitükkide koordinaatide kohta olukorras, kus vastavatelt püsiproovitükkidelt pärinevaid andmeid on juba kasutatud statistilises metsainventuurides ja selle avalike iga-aastaste aruannete koostamisel. Vastustaja möönab, et kui SMI tulemused iga-aastaselt avaldatakse, ei ole selles osas tegemist enam dokumendi kavandiga. Samas, statistiline metsainventuur on järjepidev uurimistöö ning alaliste püsiproovitükkide inventuuride andmeid kasutatakse järgmiste aastate uurimistöodes. Vastustaja on seisukohal, et iga järgneva aasta uurimistöö usaldusväärsuse ja kvaliteedi tagamise eesmärgil on põhjendatud jätta vastavad andmed avaldamata niikaua, kui vastavaid alalisi püsiproovitükke uurimistöös kasutatakse. Kohtu arvates on küsitav, kas viidatud direktiivi säte võimaldab antud juhul teabe väljastamisest keelduda. Kohtu arvates ei ole tegemist sisulises mõttes koostamisel oleva materjali või lõpetamata dokumendi või andmetega. SMI inventeerimisandmeid kogutakse iga-aastaselt ja tegemist on n-ö lõplike andmetega. Kohtu arvates ei ole võimalik SMI püsiproovitükkide asukoha andmeid paigutada keskkonnateabe direktiivi art 4 lg 1 punkti d alla.

12.2.2. Keskkonnateabe direktiivi art 4 lg 2 p a kohaselt võivad liikmesriigid sätestada keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise, kui teabe avalikustamine võib kahjustada riigiasutuste töö konfidentsiaalsust, kui niisugune konfidentsiaalsus on seadusega sätestatud;

Vastustaja on tuginenud RStS § 34 lg-le 1, mille kohaselt andmed, mis võimaldavad statistilise üksuse otsest või kaudset tuvastamist ja seeläbi üksikandmete avalikustamist, on konfidentsiaalsed andmed. Siin on küsimus selles, kas viide riikliku statistika kogumise üldistele põhimõtetele on piisav, et täita keskkonnateabe direktiivi art 4 lg 2 p a nõuet, et niisugune konfidentsiaalsus on seadusega sätestatud. Alternatiivse seisukoha kohaselt peaks seaduses sisalduma regulatsioon SMI inventeerimisandmete konfidentsiaalsuse kohta – sellise õigusliku aluse loob Riigikogu menetluses olev seaduseelnõu 441 SE.

12.2.3. Keskkonnateabe direktiivi art 4 lg 2 p b kohaselt võivad liikmesriigid sätestada keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise, kui teabe avalikustamine võib kahjustada rahvusvahelisi suhteid, avalikku julgeolekut ja riigikaitset;

Vastustaja toob välja, et kui avaldada teave, mis lõppastmes seab ohtu Eesti metsastatistika kvaliteedi ja usaldusväärsuse, kahjustab see Eesti võimalusi täita oma rahvusvahelisi kohustusi ehk teabe avalikustamine võib kahjustada rahvusvahelisi suhteid. Kohus leiab, et vastustaja väide Eesti riigi rahvusvaheliste suhete kahjustamise kohta on hüpoteetiline. Kõne alla võiks see alus kohtu arvates tulla siis, kui SMI kasutamise kohustus tuleneks mõnest rahvusvaheliselt siduvast kokkuleppest, sh tuleneks osalisriigile kohustus hoida SMI inventeerimisandmeid konfidentsiaalsena. Kuna sellist kohustust kohtu teada ei esine, ei ole kohtu arvates keskkonnateabe direktiivi art 4 lg 2 p b asjakohane keeldumise alus.

12.2.4. Keskkonnateabe direktiivi art 4 lg 2 p h kohaselt võivad liikmesriigid sätestada keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise, kui teabe avalikustamine võib kahjustada selle teabega seotud keskkonna kaitset, nagu näiteks haruldaste liikide asukohta.

Vastustaja toob välja, et arvestades, et SMI väljundeid kasutatakse metsandus- ja keskkonnapoliitiliste otsuste tegemisel, võib andmete avalikustamisel kaasnev andmete moonutamine mõjutada SMI usaldusväärsust ja kvaliteeti ning selliselt kahjustada ka keskkonna kaitsega seotud huvisid. Kohtule pole äratuntav seos SMI andmete avaldamise ja

keskkonnakaitsega seotud huvide kahjustamise vahel, mistõttu pole kohtu arvates keskkonnateabe direktiivi art 4 lg 2 p h adekvaatne alus teabenõude täitmisest keeldumisel.

12.2.5. Kokkuvõtvalt ei nähtu kohtule, et vastustaja viidatud ja keskkonnateabe direktiivi artiklist 4 tulenevad alused võimaldaksid õiguspäraselt taotletava teabe väljastamisest keelduda.

12.3. Kolmandaks, on võimalik tõlgendus, et taotletavat teavet ei tule pidada keskkonnateabeks keskkonnateabe direktiivi tähenduses. Keskkonnateabe direktiivi pp 20 kohaselt: „Riigiasutused peaksid püüdma tagada, et kui nad ise või kui nende nimel koostatakse keskkonnateavet, oleks see teave arusaadav, täpne ja võrreldav. Kuna see on tähtis tegur esitatava teabe kvaliteedi hindamisel, tuleb taotluse korral avalikustada ka selle teabe koostamisel kasutatud meetodika.“ Seda teemat reguleerib lähemalt keskkonnateabe direktiivi artikkel 8. Artikkel 8 lg 1 kohaselt tagavad liikmesriigid oma võimaluste piires, et kogu nende poolt või nende nimel koostatud teave on ajakohane, täpne ja võrreldav. Art 8 lg 2 kohaselt taotluse korral vastavad liikmesriigid artikli 2 lõike 1 punkti b kohase teabe taotlusele, andes taotlejale teada, kust ta võib olemasolu korral leida teavet mõõtmismenetluste kohta, sealhulgas teavet analüüsimeetodite, proovivõtmise ja proovide eeltöötlemise kohta, mida on kasutatud teabe koostamisel, või viidates kasutatud standardmenetlusele.

Osundatust võib teha kaks järeldust. Esiteks keskkonnateabe kogumiseks kasutatav meetodika ei pruugi olla samastatav keskkonnateabe endaga, sest muidu poleks seda eraldi välja toodud. Teiseks on direktiivis rõhutatud, et riigil on kohustus tagada keskkonnateabe asjakohasus, täpsus ja võrreldavus. Artikkel 8 ja pp 20 panevad küsima selle järele, kuivõrd detailselt on liikmesriigid kohustatud avaldama infot analüüsimeetodite kohta, st kas see hõlmab statistika alusandmete täiemahulist avaldamist või on liikmesriigil õigus alusandmete avaldamist piirata, kui liikmesriik on põhistanud, et selliste andmete avaldamise tõttu võib saada kahjustada keskkonnateabe kvaliteet. Kohtul pole selge, kuidas tuleks keskkonnateabe direktiivi kõnealuses olukorras tõlgendada. Keskkonnateabe direktiivi artikkel 8 lg 2 tõlgendamisel tekib ka see probleem, et art 8 lg 2 viitab direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti b kohasele teabe taotlusele, st taotlusele heitmete kohta. Tekib aga küsimus, kuidas kohaldada artiklit 8, kui taotletakse direktiivi art 2 lõike 1 punkti a tunnustele vastavat teavet. Juhul, kui teave analüüsimeetodite kohta ei ole samastatav keskkonnateabega, tekib küsimus, millistel alustel võib keelduda art 8 lg 2 kohase teabenõude täitmisest. Kas kohaldamisele kuuluvad artiklis 4 toodud erandid? Samuti tekib küsimus, kas teabe väljastamata jätmist võib leevendada muude meetmetega. Näiteks näeb eelnõu 441 SE ette, et püsiproovitükkide asukoha andmetele võimaldatakse juurdepääs andmekasutuslepingu alusel teadus- ja arendusasutustele metsandusvaldkonnas teadustöö tegemiseks. Samuti võib SMI inventeerimisandmetega tutvuda Riigikontrolli vastava auditi läbiviimiseks. Sellisena ei oleks SMI püsiproovitükkide asukoha andmed küll avalikud, kuid SMI tulemused oleksid siiski kontrollitavad.

13. Kohtu arvates on eelotsuse küsimise eeldused täidetud. Keskkonnateabe direktiivi sätteid on võimalik tõlgendada erineval viisil, mis tähendab, et sätteid ei saa pidada selgeks (*acte claire*), ka pole kohtule teada asjakohast kohtupraktikat, mis annaks ette kohased tõlgendusjuhised (*acte éclairé*). Ka üldine põhimõte, et keskkonnateabe andmisest keeldumise aluseid tuleb tõlgendada kitsendavalt, ei anna üheselt arusaadavat käitumisjuhist käesoleva kohtuasja lahendamiseks.

14. Eeltoodust tulenevalt küsib kohus eelotsuse taotluses käesoleva kohtumääruse resolutsioonis toodud küsimused.

MENETLUSE PEATAMINE

15. HKMS § 95 lg 4 sätestab, et kui kohus taotleb asjas tõusetunud küsimuses Euroopa Liidu Kohtult eelotsust, peatab kohus menetluse kuni Euroopa Liidu Kohtu lahendi jõustumiseni.

16. Kohus otsustab seega peatada haldusasja menetluse kuni Euroopa Liidu Kohtu lahendi jõustumiseni käesoleva määrusega esitatud küsimustes.

17. HKMS § 96 lg 1 kohaselt katkeb menetluse peatumise või peatamise korral kõigi menetlustähtaegade kulgemine ja peatumise või peatamise lõppemisel hakkab tähtaeg kulgema täies ulatuses uuesti. HKMS § 99 lg 1 järgi uuendab kohus peatunud või peatatud menetluse poole või kolmanda isiku taotlusel või omal algatusel määrusega pärast seda, kui menetluse peatamise aluseks olnud asjaolud on ära langenud.

(allkirjastatud digitaalselt)

Janek Laidvee